GOVERNADOR DE ESTADO — CRIME COMUM — AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

A transferência para o STJ da competência ordinária para o processo por crime comum contra os Governadores, ao invés de elidi-la, reforça a constitucionalidade da exigência da autorização da Assembléia Legislativa para a sua instauração: se, no modelo federal, a exigência da autorização

da Câmara dos Deputados para o processo contra o Presidente da República finca raízes no princípio da independência dos poderes centrais, à mesma inspiração se soma o dogma da autonomia do Estado-membro perante a União, quando se cuida de confiar a própria subsistência do mandado do Governador do primeiro a um órgão judiciário federal.

A necessidade da autorização prévia da Assembléia Legislativa não traz o risco, quando negadas, de propiciar a impunidade dos delitos dos Governadores: a denegação traduz simples obstáculo temporário ao curso de ação penal, que implica, enquanto durar, a suspensão do fluxo do prazo prescricional.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n. 159.230
Recorrente: Ministério Público Federal
Recorrido: Ronaldo José da Cunha Lima
Relator: Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso, mas negar-lhe provimento.

Brasília, 28 de março de 1994. Octávio Gallotti, Presidente, Sepúlveda Pertence, Relator.

RELATÓRIO

O *Senhor Ministro Sepúlveda Pertence*: Em ação penal privada proposta no STJ contra Ronaldo José da Cunha Lima, Governador do Estado da Paraíba, o relator, em. Ministro José Dantas, proferiu o seguinte despacho (v. 2/ f. 35):

"Não obstante a dúvida da constitucionalidade do dispositivo, levantada pelos querelantes sobre o art. 88 da Constituição do Estado da Paraíba, cumpra-se a norma, solicitando-se da Assembléia Legislativa daquele Estado a devida autorização para a instauração da ação penal privada de que se trata — CE, art. 54, I, c.c. o art. 88, "a".

É que, sobre o tema, predomina neste Eg. Tribunal a orientação da normalidade constitucional de semelhante regra das Constituições dos Estados (e.g., A. Reg. na A. Penal 27-BA)."

O Ministério Público interpôs agravo regimental (v. 2/ f. 43), ao qual negou provimento o Órgão Especial, firmando-se o voto condutor do Sr. Ministro Dantas em precedentes daquela Corte, assim ementados (v. 2/ f. 57):

"Ação Penal Contra Governador de Estado.

.....

Admissibilidade da acusação. Guardada pela Constituição Estadual plena simetria com o correspondente dispositivo da Constituição Federal, é de cumprir-se a norma local que incumbe à Assembléia Legislativa a prévia admissão da acusação intentada contra o *Governador do Estado*.

— Ação Penal nº 04-SP, Rel. Min. José Dantas, Corte Especial, 12.10.89.

— Governador. Processo Criminal.

Lícito estabeleçam as Constituições Estaduais que o processo contra governador condicione-se a que a acusação seja previamente admitida pela assembléia legislativa.

Constituição Federal, artigos 25 e 51, I.

Constituição do Estado da Bahia, art. 107

— Argüição de inconstitucionalidade rejeitada.

— Ação Penal 27-BA (Agravo Regimental), Rel. Min. Eduardo Ribeiro, Corte Especial, 13.02.92".

Ficou vencido o d. Ministro Vicente Cernicchiaro.

Donde, o RE, *a* e *c*, do Ministério Público Federal, que, depois de notar que — ao contrário do que sucede com relação ao processo por crime comum contra o Presidente da República, cuja instauração se sujeitou ao juízo de admissibilidade da acusação pela Câmara dos Deputados (CF, art. 86 e 51, I) — *"para a hipótese dos crimes comuns cometidos pelo Governador do Estado, a Constituição Federal não repete tal sistema, pois defere competência plena ao Superior Tribunal de Justiça, sem sujeição a nenhuma condição de procedibilidade ou juízo político prévio (art. 105, I)"*, argumenta a interposição, da lavra da il. Subprocuradoria-Geral da República Thaís Graeff (f. 91, 92):

"Certo que, a partir de um critério de simetria, os Estados-membros podem copiar princípios previstos para o modelo federal.

Contudo, o pressuposto básico da adoção do modelo federal, *a simetria*, não está presente *in casu*.

É que a repartição do juízo da acusação contra o Presidente da República, nos crimes comuns, em juízo político e juízo técnico, tem por finalidade preservar o princípio da independência e harmonia entre poderes (CF, art. 2º).

Ora, no caso dos Governadores, essa necessidade de assegurar o equilíbrio entre os Poderes não está presente. A Constituição de 1988 retirou o processo e julgamento dos crimes comuns imputados ao chefe do Executivo estadual da órbita do Judiciário local. Com isso, fez desaparecer qualquer argumento em favor da simetria com o modelo federal, pois não está em jogo qualquer perturbação à independência e harmonia entre os Poderes do Estado-membro, uma vez que estranha a eles a atuação do Superior Tribunal de Justiça.

Em resumo, o *judicium acusationis* criado pelos artigos 54, I, e 88 da Constituição do Estado da Paraíba, sujeitando a atuação do Superior Tribunal de Justiça à prévia licença da Assembléia Legislativa, não encontra respaldo na Constituição Federal: o sistema dos artigos 51, I e 86 é exclusivo do processo contra o Presidente da República, e o artigo 25 não dá margem à sua recepção pelas cartas estaduais, pois inexistente a necessária *simetria*.

Diversa é a conclusão com relação ao crimes de responsabilidade, onde, aí sim, o juízo da acusação e o juízo da causa estão afetados à Assembléia Legislativa.

No caso concreto, porém, trata-se de ação penal por crime comum, em curso no Superior Tribunal de Justiça.

A respeito vale transcrever o seguinte trecho do parecer do ilustre Subprocurador-Geral da República Cláudio Lemos Fonteles:

"Condição de procedibilidade não é princípio, mormente porque o constituinte de 1988 erigiu expressamente o Superior Tribunal de Justiça como juízo natural dos Governadores Estaduais, sem limitações procedimentais, de sorte que condicionar, por norma da Constituição Estadual, que tal só se desenvolve após positivas deliberação da Assembléia Legislativa Estadual é chancelar no Estado-membro a iniciativa em norma de conteúdo processual, até extrapolando os limites do restrito interesse estadual."

Cita, na mesma linha, voto vencido, em caso anterior, do em. Ministro Nilson Naves e conclui que a decisão recorrida, além de julgar válidos os arts. 54, I e 86, da Constituição da Paraíba, *"que conflitam frontalmente com o art. 105, I, da Constituição"*, violou ainda os arts. 25, 51, I e 86, da mesma Lei Fundamental.

Admitido (v. 3/ f. 97), o RE subiu, sem contra-razões.

Aqui, o parecer do il. Subprocurador-Geral Haroldo da Nóbrega — na trilha de considerações do em. Procurador-Geral, ao propor a ADIn 978 — é pelo não conhecimento ou, se conhecido, pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

O *Senhor Ministro Sepúlveda Pertence* (Relator): Dispõe o art. 54, I, da *Constituição* da Paraíba competir à Assembléia Legislativa *"autorizar, por maioria absoluta, a instaura-*

ção de processo contra o Governador, o Vice-Governador e os Secretários de Estado".

Por sua vez, prescreve o seu art. 88, *a*, que, "admitida a acusação contra o Governador do Estado, por maioria absoluta da Assembléia Legislativa, ressalvada a competência do Superior Tribunal Militar, nos casos que configurem crime militar, será ele submetido a julgamento (...) nas infrações penais comuns, perante o Superior Tribunal de Justiça".

Ao propor a ADIn 978 contra os §§ 3º e 4º desse art. 88 da mesma *Constituição* paraibana, o em. Procurador-Geral da República — na passagem em que agora se apóia o parecer —, para justificar porque excluía de argüição o referido art. 88, *a*, valeu-se de passagem do voto que proferi na A. Pen. 303 (QO), na qual aduzi (RTJ 144/361, 371):

"De minha parte, aceito a premissa da necessidade de autorização (no que creio dissentir do em. Ministro Celso de Mello, que, em aparte ao Ministro Moreira Alves, invocou a opinião de José Afonso da Silva (Curso Dir. Constitucional Positivo, 5ª ed., 1989, pp. 530), para quem não mais parece possível, nos crimes comuns, "definir na Constituição estadual que a admissibilidade do processo depende da autorização da Assembléia Legislativa, visto como não é mais um órgão judiciário estadual — o Tribunal de Justiça, como antes — que detém a competência para o processo e julgamento desses crimes").

O raciocínio do autorizado professor paulista desvela sua fidelidade, *mutatis mutandis*, às inspirações da *Súmula 3*, segundo a qual "a imunidade concedida aos deputados estaduais é restrita à Justiça dos Estados: no longo voto que proferi, em 11.12.91, no Inq. 316, depois de recordar todo o histórico daquele assento de nossa jurisprudência, busquei demonstrar que, com relação aos parlamentares estaduais, ficou ele superado com o art. 27, § 1º, da Constituição.

Creio que, embora sem norma expressa, raciocínio similar conduz a derivar da própria Constituição Federal a necessidade de autorização da Assembléia Legislativa para, no curso do seu mandato, instaurar ou dar seqüência a processo contra Governador de Estado por crimes comuns, não obstante caiba a competência a um Tribunal da União.

Pelo contrário, essa circunstância — por suas óbvias implicações com a autonomia do Estado-membro —, parece reforçar as razões determinantes da subordinação do processo a juízo político do órgão de representação popular da unidade federada.

Se, no modelo federal, a exigência da autorização da Câmara dos Deputados finca raízes no princípio da independência dos poderes centrais, à mesma inspiração se soma o dogma da autonomia do Estado-membro perante a União, quando se cuida de confiar a própria subsistência do mandado do Governador do primeiro a um órgão judiciário federal.

Convenci-me, assim, do acerto do entendimento firmado a propósito pelo Superior Tribunal de Justiça (cf. Rev. STJ 6/17, RT 654/341)."

Posteriormente, o Tribunal enfrentou diretamente a questão — RE 153.968, 6.10.93, Galvão —, e a decidiu no mesmo sentido.

Esse continua sendo o meu entendimento, não obstando a inteligência com que a tese contrária vem sustentada neste recurso.

No sistema constitucional, o juízo de admissibilidade da acusação, nos processos por crime comum contra o Presidente da República, guarda, *mutatis mutandis*, posição similar ao do instituto da licença prévia das Casas do Congresso Nacional, para a instauração do processo contra os seus membros.

No longo voto-vista que proferi no referido Inq. 316, mostrei como, nos regimes constitucionais precedentes — que silenciavam a respeito —, vacilou, sempre dividido, o Supremo Tribunal entre os que, como Hahnemann, postulavam a extensão *de jure* aos Deputados Estaduais das imunidades explicitamente outorgadas aos membros do Congresso Nacional e aqueles, vitoriosos nas últimas décadas, que faziam depender a extensão da imitação expressa pelas Constituições locais do modelo federal.

Do predomínio da última corrente — mostrei naquela oportunidade —, derivara a doutrina da Súm. 3, segundo a qual, porque criadas por norma estadual autônoma, as imunidades asseguradas aos integrantes das Assem-

bléias Legislativas eram imponíveis à Justiça da União.

No mesmo caso, reputei superada a Súm. 3, pelo advento da norma expressa do art. 27, § 2º, da vigente Constituição da República, que, ela própria, fez aplicáveis aos Deputados Estaduais o modelo federal sobre inviolabilidade e imunidades.

Certo, com relação aos Governadores, manteve-se em silêncio a Lei Fundamental de 1988, o que permitiria sustentar que, a exemplo da hipótese normativa da Súm. 3, a exigência do juízo prévio da Assembléia Legislativa, — decorrente de norma local — que fora constitucional, sob os textos fundamentais anteriores, quando o seu julgamento por crimes comuns cabia ordinariamente ao Tribunal de Justiça do Estado —, se fizera incompatível, na Constituição Federal em vigor, com a transferência da mesma competência penal originária ao Superior Tribunal de Justiça, órgão judiciário da União. Essa, a tese do recurso extraordinário.

Dela, porém, não me logrei convencer.

De início, porque — não obstante a prevalência desde 1926, a respeito das imunidades dos Deputados Estaduais, do entendimento contrário —, a mim pessoalmente sempre me pareceu melhor a tese que, vinculando as garantias do parlamentar ao princípio basilar da independência dos Poderes, dispensava a reprodução, nas Constituições locais, do modelo federal: reporto-me, a propósito, ao antológico voto vencido, no HC 57.173, 24.10.79, Guerra, do em. e saudoso Ministro Leitão de Abreu (RTJ 95/96, 104).

Certo, a doutrina extensiva — vitoriosa nos primeiros tempos da República — com relação aos Deputados Estaduais, desde 1926, ficou vencida no Tribunal (cf. meu voto no Inq. 316).

Curiosamente, no entanto, no que diz com o processo contra os Governadores, o que sempre dominou na jurisprudência da Corte foi que o modelo federal se impunha compulsoriamente aos Estados: mostrou-o, no STJ, o primoroso voto condutor do Ministro José Dantas na A. Pen. 4, referindo diversos precedentes (*v.g.*, STF, HC 41.296, Gonçalves, RF 209/270, RTJ 33/590; Rep. 749, RTJ 50/378; Rep. 755, RTJ 52/501; Rep. 759, RTJ 63/583).

É particularmente expressiva dessa orientação a primeira das decisões referidas — HC 41.296, caso Mauro Borges —, no qual o Tribunal deixou expreso o condicionamento do processo contra o Governador do Estado ao juízo de autorização da Assembléia Legislativa, ainda quando o seu julgamento devesse tocar à Justiça Militar da União.

De minha parte — na linha do voto, já recordado, na A. Pen. 303 — insisto em que a circunstância de se ter deslocado para o STJ a competência originária para o processo dos Governadores por crimes comuns, antes de enfraquecer, fortalece a explicação sistemática de sua submissão à autorização da Assembléia Legislativa, pois, para tanto, à que decorre, no plano horizontal, da independência dos Poderes, soma-se, no plano vertical, o princípio da autonomia dos Estados-membros.

A propósito, é de enfatizar, quando se cuida do Governador — e ao contrário do que sucede com os Deputados Estaduais —, que a simples instauração do processo implica a suspensão do exercício do mandato do Chefe do Executivo: a conseqüência drástica faz ociosa a demonstração do quanto poderia afetar a autonomia do Estado-membro a dispensa, para o recebimento da denúncia ou da queixa, do juízo da admissibilidade da casa de representação popular estadual.

Finalmente, parece claro, o entendimento da decisão recorrida não implica a impunidade dos delitos atribuídos aos Governadores, quando negada pela Assembléia Legislativa competente, a autorização para o processo: a denegação da licença traduz simples obstáculo temporário ao curso da ação penal e implica suspensão do fluxo do prazo prescricional.

Em conclusão, conheço do RE pela letra *c*, mas, julgando constitucionais as normas locais questionadas, lhe *nego provimento: é o meu voto.*

VOTO

O *Sr. Ministro Carlos Velloso*: — Sr. Presidente, reporto-me ao voto que proferi no RE

153.968 da Bahia, de que foi Relator o Sr. Ministro Ilmar Galvão.

Na verdade, é legítimo o entendimento no sentido de que, observada a simetria, o processo contra o governador deve ser precedido de prévia licença da Assembléia Legislativa. Todavia, não concedida a licença, ou enquanto a Assembléia não se manifesta, fica suspensa a prescrição.

Com estas breves considerações, acompanho o voto do Sr. Ministro-Relator, conhecendo do recurso, mas negando-lhe provimento.

EXTRATO DA ATA

Recurso Extraordinário nº 159.230-3. Origem: Paraíba. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Recte.: Ministério Público Federal. Recdo.: Ronaldo José da Cunha Lima.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal conheceu do recurso, mas lhe negou provimento. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 28.03.94.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Vrancisco Rezek.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

Luiz Tomimatsu, Secretário.